

PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG HAK ATAS TANAH DALAM HAL TERDAPAT SERTIPIKAT GANDA

Wandha Noviaditama, Hj. Endang Sri Santi, Triyono*)

Jurusan Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
Jl. Prof. Soedarto, SH. Tembalang, Semarang, 50239, Telp : 024-76918201 Fax : 024-76918206

ABSTRACT

According to the National Land Agency, the number of parcels of land in Indonesia is now no less than 80 million plane. When considering the main points of BAL clear objectives that should land the plane, have to be given legal certainty for the owners of the parcels of land in question. However, the reality is not so, for the achievement od land registration is done up to now has not been as expected. Thus there are many plots that do not have legal certainty. This shows how much the burden borne by the BAL to alleviate the legal uncertainty regarding the rights of the land to the owners of land in Indonesia.

The purpose of this study was to determine the factors causing multiple certificates to Semarang city and for the consideration of the judges already know or do not conform with the provisions of the law in deciding disputes multiple certificates.

The research was conducted using the normative juridical approach to discover and get to know whether and how the positive law of the particular problem. So the research approach used in this research is an approach that is normative juridical (Legal Research). The method of data collection was done by using the documentation, which is solely derived from the laws and decisions of the courts in resolving land disputes.

Factors contributing to the dual certificate is due to incomplete registration maps, human factors, expansion area, improper administration in villages and spatial changes by the city government. Of all the factors mentioned above and the inaccuracy caused by negligence land office Semarang role in examining and researching the physical data and juridical data and assessment of the truth of the evidence of land ownership by checking warkah land office is in the city of Semarang. Consideration of the judges on the incidence of multiple certificates can be reached by 2 ways, by resolving disputes through the nasional land agency and by resolving through the courts.

Keywords: land disputes, land certificates.

*) Penanggung Jawab Penulis

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pokok-pokok tujuan diberlakukannya UUPA, adalah untuk meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur; meletakkan dasar-dasar untuk kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan; serta meletakkan dasar-dasar untuk memberi kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat. Kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah, oleh UUPA sendiri disebutkan, hanya dapat diperoleh melalui prosedur pendaftaran tanah. Menurut Badan Pertanahan Nasional, jumlah bidang-bidang tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia saat ini tidak kurang dari 80 juta bidang. Apabila mempertimbangkan pokok-pokok tujuan dari UUPA di atas, jelas bahwa semestinya terhadap 215 juta bidang tanah tersebut, telah dapat diberikan kepastian hukumnya bagi para pemilik bidang tanah yang bersangkutan. Namun, kenyataan yang ada tampaknya tidaklah demikian, sebab pencapaian dari pendaftaran tanah yang dilakukan hingga saat ini baru berkisar 152 juta sertifikat bidang tanah.¹ Apabila jumlah bidang tanah yang telah terdaftar (bersertipikat) tersebut dihitung dalam kurun waktu 45 tahun, maka rata-rata hasil pendaftaran tanah yang dilakukan setiap tahun hanya berkisar 650.000 bidang. Selanjutnya apabila diasumsikan pada masa yang akan datang rata-rata tingkat kinerja pendaftaran tanah ini sama dengan masa sebelumnya, maka sisa bidang tanah yang belum memiliki kepastian hukum di seluruh persada nusantara ini akan selesai dalam jangka waktu 75 tahun dari sekarang².

Pada beberapa daerah terdapat sejumlah kasus "sertipikat ganda", yaitu sebidang tanah terdaftar dalam 2 (dua) buah sertifikat yang secara resmi sama-sama diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Akibat dari terbitnya sertifikat ganda tersebut menimbulkan sengketa perdata antar para pihak, untuk membuktikan jaminan kepastian hukum atas tanah tersebut diselesaikan melalui lembaga peradilan. Salah satu kasus sengketa pemilikan tanah dan menjadi obyek penelitian ini adalah kasus administratif yang berkaitan dengan terbitnya "sertipikat ganda" yang diperiksa dan diadili di Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang. Kasus tersebut menarik untuk diteliti lebih lanjut karena munculnya sertifikat pengganti, yang menurut hasil penelitian awal (pra survey) data skunder adanya kejanggalan dalam proses penerbitan sertifikat pengganti karena hilang yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Semarang. Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul: **"PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG HAK ATAS TANAH DALAM HAL TERDAPAT SERTIPIKAT GANDA"**.

¹ Badan Pertanahan Nasional, *Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, (Jakarta ; Biro Hukum dan Humas BPN, 2011), hal 4

² *Ibid*, hal 6.

B. Tujuan

Tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini dapat dikemukakan antara lain sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui faktor-faktor penyebab timbulnya sertipikat ganda di kota Semarang.

Untuk mengetahui pertimbangan hakim sudah sesuai atau tidak dengan ketentuan Hukum yang berlaku dalam memutuskan sengketa sertipikat ganda.

METODE

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan Yuridis Normatif³ Sesuai dengan kegunaan dari metode penelitian hukum normatif, menurut Sunaryati Hartono yaitu untuk mengetahui, yaitu untuk mengetahui dan mengenal apakah dan bagaimanakah hukum positifnya mengenai masalah tertentu. maka pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yang bersifat yuridis normatif (*Legal research*).

Seperti dikatakan Ronny Hanitijo Soemitro bahwa pendekatan penelitian hukum yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai norma, kaidah, peraturan, undang-undang yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu sebagai produk dari suatu kekuasaan negara tertentu yang berdaulat.⁴

Sumber data utama dalam penelitian ini adalah data sekunder atau yang lazim disebut data kepustakaan, sehingga pada tahap awal untuk memperoleh data ditempuh dengan melakukan studi pustaka (*library research*). Metode pengumpulan data dilakukan dengan teknik dokumentasi, yaitu semata-mata bersumber pada peraturan perundang-undangan dan keputusan-keputusan lembaga peradilan dalam menyelesaikan sengketa pertanahan, serta wawancara dan dokumen yuridis yang terkait. Dokumen yuridis yang terkait sendiri dalam penelitian ini adalah berbagai foto copy bukti yuridis yang diajukan baik oleh pihak pengugat dan para tergugat dan turut Tergugat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Faktor-Faktor Penyebab Timbulnya Sertipikat Ganda Di Kota Semarang

1. Faktor yang Mempengaruhi Terjadinya Sertipikat Ganda dipengaruhi oleh faktor intern dan ekstern.

a. Faktor intern antara lain:

- 1) Tidak dilaksanakannya Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya secara konsekuen dan bertanggungjawab disamping masih adanya orang yang berbuat untuk memperoleh keuntungan pribadi.

³ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), hal 11.

⁴ Soemitro Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1991), hal 46

- 2) Kurang berfungsinya aparat pengawas sehingga memberikan peluang kepada aparat bawahannya untuk bertindak menyeleweng dalam arti tidak melaksanakan tugas dan tanggung jawab sesuai sumpah jabatannya.
 - 3) Ketidaktepatan pejabat Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertifikat tanah yaitu dokumen-dokumen yang menjadi dasar bagi penerbitan sertifikat tidak diteliti dengan seksama yang mungkin saja dokumen-dokumen tersebut belum memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan oleh ketentuan perundangundangan yang berlaku.
- b. Faktor ekstern antara lain:
- 1) Masyarakat masih kurang mengetahui undang-undang dan peraturan tentang pertanahan khususnya tentang prosedur pembuatan sertifikat tanah.
 - 2) Persediaan tanah tidak seimbang dengan jumlah peminat yang memerlukan tanah.
 - 3) Pembangunan mengakibatkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat sedangkan persediaan tanah sangat terbatas sehingga mendorong peralihan fungsi tanah dari tanah pertanian ke non pertanian, mengakibatkan harga tanah melonjak.

2. Faktor Penyebab Terjadinya Sertipikat Ganda

Selain dari hal tersebut diatas, dapat juga dilihat faktor-faktor penyebab terjadinya sertipikat ganda lainnya antara lain :

a. Sistem Pemetaan

Peta Pendaftaran belum terbentuk atau belum lengkap. Sebelum adanya peta kadaster untuk pendaftaran tanah diterbitkan alat pembuktian sementara yang dikenal dengan sebutan sertipikat sementara. Karenanya sertipikat sementara ini merupakan alat pembuktian mengenai macam-macam hak dan siapa yang punya, sehingga tidak membuktikan mengenai luas dan batas-batas tanah. Sertipikat sementara tersebut dapat menyebabkan sertipikat ganda. Disamping itu juga adanya kondisi penggambaran satu bidang tanah menggunakan lebih dari satu peta pendaftaran yang menyebabkan data mengenai letak bidang-bidang tanah terdaftar tidak jelas. Peta-peta yang digunakan dalam rangka kegiatan pendaftaran tanah terdiri dari:

- 1) Peta Pendaftaran.
- 2) Peta Pendaftaran sebagian hasil dari Prona, Sertipikat Masal dan Ajudikasi.
- 3) Peta Instansi Pajak Bumi dan Bangunan (SISMIOP).
- 4) Peta Tata Kota dari DTK.
- 5) Peta Desa.

Maksud peta disini adalah antar peta yang satu dengan peta yang lain tidak ada keseragaman, dalam artian bidang tanah terlihat dalam satu peta belum tentu bahkan tidak terlihat dalam peta yang lainnya. Sehingga hal ini sangat memungkinkan timbulnya sengketa.

b. Manusia

Terjadi karena adanya:

1) *Human error*:

Adanya kesalahan dan ketidakhati-hatian yang disebabkan karena adanya kecerobohan atau ketidak telitian dalam menerbitkan sertipikat tanah dari petugas pendaftaran tanah. Artinya petugas kurang meneliti dengan seksama dokumen-dokumen yang ada, sedangkan dokumen-dokumen tersebut tidak memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan oleh perundang-undangan yang berlaku.

2) Itikad tidak baik dari pemohon.

Adanya kesengajaan dari pemohon menunjukkan batas yang bukan menjadi haknya dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan pribadi. Dalam hal ini tugas Badan Pertanahan Nasional hanya melakukan pengukuran berdasarkan penentuan batas yang ditunjukkan oleh pemohon yaitu dimana letak dan batas-batasnya dengan persetujuan tetangga yang berbatasan dengan tanah tersebut (*contradictoire delimitate*). Kedua hal tersebut dapat menyebabkan terjadinya tumpang tindih baik disengaja maupun tidak sengaja yang mengakibatkan terjadinya sertipikat ganda.

3) Adanya Administrasi Yang Tidak Benar di Kelurahan.

Terjadi karena adanya surat bukti atau pengakuan hak yang dibuat oleh Lurah ternyata terbukti mengandung ketidakbenaran, kepalsuan atau sudah tidak berlaku lagi

c. Pemecahan atau Pemekaran Wilayah.

Terjadinya pemecahan atau pemekaran wilayah yang berakibat terjadinya perubahan batas-batas wilayah

d. Adanya Perubahan Tata Ruang Oleh Pemerintah Kota.

Adanya tanah yang sudah disertipikatkan oleh BPN lalu terjadi Perubahan Tata Ruang oleh Pemerintah Kota, sehingga timbul penguasaan-penguasaan baru (undang-undang menyatakan setelah penguasaan 20 tahun dapat jadi tanah hak) menyebabkan terjadinya sertipikat ganda.

B. Pertimbangan Hakim Dalam Memutuskan Sengketa Sertipikat Ganda Di Pengadilan,

Terjadinya *overlapping* sertifikat dalam perkara ini baru dapat diketahui dan dibuktikan dengan adanya gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, yaitu pada saat dilakukannya pemeriksaan persiapan oleh Hakim PTUN, sesuai prosedur yang telah ditentukan dalam UU No. 5/1986. Dalam Peradilan Tata Usaha Negara sebelum dilakukan sidang pemeriksaan terhadap pokok Perkara, terlebih dahulu diadakan pemeriksaan persiapan secara tertutup oleh Hakim dan Hakim dalam PTUN berperan sangat aktif yaitu sejak pemeriksaan persiapan hingga tahap pemeriksaan pokok perkara, berbeda dengan peradilan Perdata, hakim bersikap pasif.

Pertimbangan hakim dalam perkara Nomor: 29/ G/ 2008/ PTUN.Smg yang mengadili sengketa antara: H. Husein Malik Trijanto, SH., M.M sebagai anggota DPRD melawan Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang, Eko Jauhari, SH. Menimbang:

- 1) Penggugat dalam gugatannya yang terdaftar di Kepeniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang tanggal 26 Juni 2008:
 - a) Mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya;
 - b) Menyatakan batal atau tidak sah Sertipikat Hak Milik Nomor 01038/ Kelurahan Bulusan, Kecamatan Tembalang, Kotamadya Semarang;
 - c) Mewajibkan Tergugat untuk mencabut Sertipikat Hak Milik Nomor 01038/ Kelurahan Bulusan, Kecamatan Tembalang, Kotamadya Semarang;
 - d) Menghukum Tergugat untuk membayar seluruh biaya yang timbul dalam perkara ini.
- 2) *a quo* Majelis Hakim telah melakukan pemeriksaan di persidangan sampai pada tahap pemeriksaan surat-surat bukti;
- 3) *a quo* Penggugat telah menyampaikan surat permohonan pencabutan gugatan tertanggal 17 September 2008 yang diterima Majelis Hakim pada tanggal 19 September 2008 yang pada pokoknya Penggugat mengemukakan alasan pencabutan gugatan karena telah dilakukan kesepakatan perdamaian antara Penggugat dengan Tergugat;
- 4) pada persidangan tanggal 22 September 2008 Majelis telah menanyakan kepada penggugat tentang penegasan pencabutan gugatan tersebut, yang kemudian Penggugat menyatakan dalam persidangan bahwa benar dengan suratnya tertanggal 17 September 2008 tersebut, Penggugat mohon untuk mencabut gugatannya;
- 5) Atas permohonan pencabutan gugatan dari Penggugat tersebut, oleh karena pemeriksaan terhadap *a quo* sudah melewati tahap penyampaian jawaban dari Tergugat, maka berdasarkan ketentuan dalam Pasal 76 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang –Undang Nomor 9 Tahun 2004, Majelis Hakim perlu menanyakan kepada pihak Tergugat dan Tergugat II Intervensi tentang pencabutan gugatan dari Penggugat tersebut;
- 6) Permohonan pencabutan gugatan oleh Penggugat telah disetujui oleh Tergugat, maka dengan mendasarkan pada ketentuan Pasal 76 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka Majelis Hakim dapat mengabulkan permohonan Penggugat untuk mencabut gugatannya yang terdaftar dengan register Nomor 29/2008/PTUN.Smg

Berdasarkan pertimbangan tersebut dapat disimpulkan bahwa sesuai dengan ketentuan pasal 63 UU 5/1986 hakim wajib memberikan nasehat kepada penggugat untuk memperbaiki gugatannya dan hakim juga dapat meminta penjelasan kepada Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Dalam pemeriksaan persiapan ketika Hakim meminta penjelasan dari Kantor Pertanahan Kota Semarang selaku Pejabat Tata Usaha Negara dalam perkara ini, Kantor Pertanahan Semarang. Proses Ajudikasi, yaitu kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan yuridis mengenai satu

atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya (Pasal 1 angka 8 PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah).

Apabila penyelesaian secara musyawarah (mediasi) melalui instansi Badan Pertanahan Nasional dan antara para pihak yang bersengketa tidak tercapai, demikian pula apabila penyelesaian secara sepihak dari Kepala Badan Pertanahan Nasional karena mengadakan serta merta (peninjauan kembali) atas Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkannya, tidak dapat diterima oleh pihak-pihak yang bersengketa, maka penyelesaiannya harus melalui Pengadilan.

Apabila setelah melalui penelitian ternyata Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Pejabat Badan Pertanahan Nasional sudah benar menurut hukum dan sesuai dengan prosedur yang berlaku, maka Kepala Badan Pertanahan Nasional dapat juga mengeluarkan suatu Keputusan yang berisi menolak tuntutan pihak ketiga yang berkeberatan atas Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkan oleh Pejabat Badan Pertanahan Nasional tersebut, sebagai konsekuensi dari penolakan tersebut berarti Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkan tersebut tetap benar dan sah walaupun ada pihak lain yang mengajukan gugatan ke Pengadilan setempat.⁵

Sementara menunggu Putusan Pengadilan, sampai adanya Putusan yang berkekuatan hukum tetap, dilarang bagi Pejabat Tata Usaha Negara yang terkait untuk mengadakan mutasi atas tanah (Penetapan Status *Quo*), dimaksud untuk menghindari terjadinya masalah dikemudian hari yang menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak yang berperkara, maupun pihak ketiga, untuk itu Pejabat Tata Usaha Negara di bidang Pertanahan yang terkait harus menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, yaitu untuk melindungi semua pihak yang berkepentingan sambil menunggu adanya putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*In Kracht Van Gewijsde*).

Pada kenyataannya Kantor Pertanahan Kota Semarang kurang menyukai penyelesaian sengketa melalui pengadilan karena menurut Kantor Pertanahan, mereka akan diposisikan sebagai tergugat dan dianggap telah dianggap telah menghilangkan hak-hak atas tanah orang lain. Selain itu prosesnya lama dan berbelit-belit, biaya yang dikeluarkan tidak sedikit dan juga waktunya relatif lebih lama.

Pihak-pihak yang berperkara dalam peradilan Tata Usaha Negara, selanjutnya disebut PTUN, terdiri dari pihak penggugat dan pihak tergugat. Para pihak yang bersengketa tersebut masing-masing dapat didampingi atau diwakili oleh seorang atau beberapa orang kuasa, pemberian kuasa ini dapat dilakukan dengan surat kuasa khusus atau dapat dilakukan secara lisan dipersidangan. Pemberian kuasa khusus ini diatur dalam Pasal 127 HIR dan Pasal 147 Rbg, menurut ketentuan pasal tersebut pihak-pihak yang berperkara dapat mengusahakan perkaranya kepada orang lain dengan menggunakan surat kuasa khusus (*bijzoondere schriftelijke machtrging*).

Berdasarkan ketentuan dari Pasal 53 UU 5/1986 dapat disimpulkan bahwa Penggugat dalam sengketa Tata Usaha Negara adalah individu atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan kepentingannya karena keputusan yang diterbitkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara, selanjutnya disebut PTUN untuk membatalkan keputusan tersebut dan dapat meminta ganti kerugian.

⁵ Wawancara dengan Hj. Evita Mawulan Akyati, SH, MH, Wakil Ketua Pengadilan Tata Usaha Semarang, , 15 Juli 2012

Dalam kasus ini para pihak lebih memilih menggunakan penyelesaian sengketa melalui lembaga Peradilan tanpa melakukan penyelesaian melalui Badan Pertanahan Nasional dengan mediasi (musyawarah) disebabkan karena para pihak merasa penyelesaian yang dilakukan lebih kuat dan pasti dengan adanya putusan dari Pengadilan dibandingkan dengan mediasi (musyawarah).

KESIMPULAN

1. Faktor-faktor penyebab terjadinya sertipikat ganda di Kantor Pertanahan Kota Semarang yaitu karena adanya peta pendaftaran belum terbentuk atau belum lengkap, faktor manusianya baik disebabkan karena *human error* maupun adanya itikad tidak baik dari pemohon, adanya pemecahan atau pemekaran wilayah, adanya administrasi yang tidak benar di kelurahan dan adanya perubahan tata ruang oleh pemerintah kota. Dari kesemua faktor tersebut diatas disebabkan karena ketidakcermatan dan ketidaktelitian Kantor Pertanahan Kota Semarang dalam memeriksa dan meneliti data fisik dan data yuridis baik secara langsung di lapangan maupun dalam hal penyelidikan riwayat tanah dan penilaian kebenaran alat bukti pemilikan atau penguasaan tanah melalui pengecekan warkah yang ada di Kantor Pertanahan Kota Semarang.
2. Pertimbangan hakim terhadap timbulnya sertipikat ganda dapat ditempuh dengan 2 cara, yaitu yang pertama kali ditempuh dengan menyelesaikan sengketa melalui Badan Pertanahan Nasional (non litigasi). Untuk menyelesaikan sengketa dilakukan musyawarah antara para pihak yang bersengketa dengan mediator Kantor Pertanahan. Dan cara terakhir yang harus ditempuh apabila musyawarah antara para pihak tidak tercapai, yaitu dengan menyelesaikan sengketa melalui Peradilan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku Literatur

- Badan Pertanahan Nasional, *Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, (Jakarta ; Biro Hukum dan Humas BPN, 2011)
- Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004)
- Soemitro Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1991)

Peraturan Perundang-undangan

- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997
tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

